Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7538**

16. Wahlperiode 13. 12. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Kauch, Jan Mücke, Horst Meierhofer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/7060 –

Haltung der Bundesregierung zum Richtlinienentwurf zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel vom 21. Dezember 2006 wurde im Europäischen Parlament im federführenden Umweltausschuss sowie in weiteren Ausschüssen beraten, die Abstimmung im Plenum in erster Lesung wird für den Verlauf des Monats Dezember erwartet.

Die Europäische Kommission hatte in ihrem Vorschlag zunächst die Einbeziehung der innereuropäischen Flüge für das Jahr 2011 gefordert, 2012 sollten alle Flüge, auch die von nichteuropäischen Fluggesellschaften, die in der EU starten und landen, einbezogen werden. Im Europäischen Parlament besteht Einigkeit, dass alle Flüge zum gleichen Zeitpunkt einbezogen werden sollen, um Wettbewerbsnachteile für europäische Fluggesellschaften zu vermeiden. Um die Kompatibilität mit dem bestehenden System zu wahren, sieht die Europäische Kommission ausschließlich den Handel mit CO_2 vor.

Hinsichtlich des Vergabeverfahrens sieht die Europäische Kommission für die Zuteilung der Zertifikate neben einem Benchmarking-System auch die Möglichkeit für die Versteigerung eines Prozentsatzes der Zertifikate vor. Im Übrigen hat die Europäische Kommission als Grundlage für die Berechnungen die Basisjahre 2004 bis 2006 (sog. historische Emissionen) und als Gesamtobergrenze ein „Cap“ von 100 Prozent gewählt. Der federführende Umweltausschuss hat demgegenüber für ein „Cap“ von 75 Prozent gestimmt, der Verkehrsausschuss plädiert für ein „Cap“ von 110 Prozent auf der Grundlage der Jahre 2007 bis 2009.

Im Umweltministerrat wird das Thema vergleichbar kontrovers diskutiert wie im Europäischen Parlament. Es ist bisher nicht erkennbar, welche Position die Bundesregierung in den strittigen Fragen einnimmt. Dies ermöglicht es dem Deutschen Bundestag bisher nicht, die Haltung der Bundesregierung zu bewerten und im Vorfeld der Abstimmungen im Europäischen Rat ggf. auf eine Änderung der deutschen Haltung hinzuwirken.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 12. Dezember 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Soll der Luftverkehr nach Auffassung der Bundesregierung erst mit Beginn einer neuen Handelsperiode, also ab 2013, oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Bundesregierung spricht sich für eine Einbeziehung des Luftverkehrs ab dem Jahr 2012 aus. Die Bundesregierung sieht es als notwendig an, den Flugverkehr möglichst bald in verbindliche Maßnahmen zur Emissionsreduktion einzubeziehen, damit auch dieser Sektor einen angemessenen Beitrag zum globalen Klimaschutz leistet und ein deutliches politisches Signal gesetzt wird, dass die EU den anspruchsvollen Zielen auch Taten folgen lässt. Mit einem Start ab 2012 ist sichergestellt, dass alle Beteiligten die notwendigen Vorbereitungen treffen können.

2. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass alle Fluggesellschaften zeitgleich in den Emissionshandel einbezogen werden sollen oder befürwortet sie eine diesbezügliche Staffelung, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, alle Flüge, die EU-Flughäfen berühren, von Beginn an einzubeziehen. Aus Wettbewerbs- wie Klimaschutzgründen sollen dabei alle Fluggesellschaften – unabhängig von ihrer Herkunft – gleich behandelt werden.

3. Soll die Zuteilung der Zertifikate nach den Vorstellungen der Bundesregierung nach einem Benchmarking-System oder im Wege der Versteigerung oder als Mischform beider Verfahren erfolgen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, in der ersten Periode 10 Prozent der Gesamtmenge der Zertifikate im Wege der Versteigerung zu vergeben. Dies erscheint zum Einstieg in die Versteigerung als grundsätzlich effizienteste Zuteilungsmethode und zur Abschöpfung von windfall profits, soweit sie im Flugverkehrssektor anfallen, ein angemessener Wert. In zukünftigen Perioden ist eine Erhöhung des Anteils der zu versteigernden Zertifikate unter Berücksichtigung der allgemeinen Überprüfung der Emissionshandelsrichtlinie möglich. Der verbleibende Teil der Zertifikate soll kostenlos nach einem Benchmarking-System vergeben werden (siehe auch Antwort zu Frage 4).

4. Falls die Bundesregierung die Nutzung eines Benchmarking-System befürwortet, welches der derzeit in der Diskussion befindlichen Systeme hält die Bundesregierung für vorzugswürdig, und befürwortet die Bundesregierung einen einheitlichen Benchmark oder demgegenüber unterschiedliche Benchmarks für internationale bzw. innereuropäische Flüge, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Bundesregierung spricht sich für die Anwendung eines einheitlichen Benchmarks für die Zuteilung der nicht durch Versteigerung vergebenen Zertifikate aus. Der von der Kommission vorgeschlagene outputbasierte Durchschnittsbenchmark auf Basis der geflogenen Tonnenkilometer ist einfach, transparent und gibt Anreize zur Effizienzsteigerung in allen Bereichen und wird daher von der Bundesregierung unterstützt. Allerdings soll der Kommissionsvorschlag bei der Berechnung der Distanz durch einen pauschalen Zuschlag von 100 km pro Flug ergänzt werden, um Umwege und Warteschleifen zu berücksichtigen. Aus Sicht der Bundesregierung ist eine unterschiedliche Behandlung von innereuropäischen und internationalen Flügen abzulehnen, da dies sachlich nicht begrün-

det ist (es gibt hinsichtlich der Fluglänge vergleichbare innereuropäische und internationale Flüge) und zudem ein falsches politisches Signal an Drittstaaten senden würde.

5. Falls die Bundesregierung eine Mischform aus Benchmarking und Versteigerung befürwortet, welcher Anteil der Zertifikate soll nach Auffassung der Bundesregierung versteigert werden, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

6. Falls die Bundesregierung eine vollständige oder teilweise Versteigerung der Zertifikate befürwortet, wie sollen die Versteigerungserlöse ggf. verwendet werden, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Einnahmen aus dem Verkauf der Zertifikate stehen den Mitgliedstaaten zu. Die Bundesregierung lehnt eine rechtsverbindliche Zweckbindung der Einnahmen ab. Einer politischen Zweckbindung in der Richtlinie zur Verwendung zumindest eines Teils der Einnahmen für nationale und internationale Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen kann aus Gründen des Klimaschutzes und der Akzeptanz seitens Drittstaaten zugestimmt werden.

7. Welche Basisperiode und welche prozentuale Gesamtobergrenze der Emissionen (Cap) hält die Bundesregierung für geeignet, und wie begründet sie ihre Position?

Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, die Gesamtemissionsmenge für den Luftverkehr auf 95 Prozent des Durchschnitts der Emissionen der Jahre 2004 bis 2006 festzulegen und eine Überprüfung hinsichtlich Stabilisierung oder weiterer Absenkung gemäß den EU-Klimazielen vorzusehen. Aus Sicht der Bundesregierung ist dies ein angemessener Ausgleich zwischen den Belangen des Klimaschutzes und der Luftverkehrswirtschaft.

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

8. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein ausschließlich CO_2-basierter Handel vorgesehen werden sollte oder befürwortet sie, dass so genannte Multiplikatoren, beispielsweise ein NO_x-Multiplikator, vorgesehen bzw. weitere Treibhausgase einbezogen werden, um den Besonderheiten der Emissionen des Luftverkehrs Rechnung zu tragen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Bundesregierung ist grundsätzlich der Ansicht, dass auch die über CO_2 hinausgehenden Klimawirkungen des Luftverkehrs (wie auch anderer Sektoren) in einem umfassenden Klimaschutzkonzept berücksichtigt werden müssen. Daher fordert die Bundesregierung die Europäische Kommission nachdrücklich auf, die für 2008 angekündigten Maßnahmen für NO_x vorzulegen. Sonst besteht die Gefahr, dass die Triebwerksentwicklung nur auf eine Senkung von CO_2 zielt und dabei zu einem höheren NO_x-Ausstoß und im Ergebnis zu gleichen oder sogar höheren Klimaschäden führen könnte. Ein NO_x-Faktor, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen, wird abgelehnt. Sollte es nicht gelingen, wirkungsvolle Maßnahmen zur Begrenzung der Stickoxidemissionen des Flugverkehrs zu verabschieden, ist es notwendig, dass sich die Mitgliedstaaten erneut mit den über CO_2 hinausgehenden Klimawirkungen des Flugverkehrs befassen. Es wäre dann zu untersuchen, welche Lösung am zweckmäßigsten ist.

9. In welchem Umfang sollten nach Auffassung der Bundesregierung projektbasierte Zertifikate aus dem CDM (Clean Development Mechanism) und dem JI (Joint Implementation) des Kyotoprotokolls sowie Zertifikate aus Senkenprojekten in den Emissionshandel einbezogen werden, und wie begründet die Bundesregierung ihre Position?

Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, dass in der ersten Periode bis zu 20 Prozent der abzugebenden Menge Zertifikate aus den projektbasierten Mechanismen JI und CDM genutzt werden können, unter der Voraussetzung, dass eine anspruchvolle Festlegung für die Gesamtmenge (Cap) vereinbart wird (siehe auch Antwort zu Frage 7). Für zukünftige Perioden soll die Menge gemäß der allgemeinen Überprüfung der Emissionshandelsrichtlinie festgelegt werden. Damit wird dem Luftfahrtsektor eine gewisse Flexibilität beim Zukauf fehlender Zertifikate ermöglicht und gleichzeitig die Nutzung von Maßnahmen außerhalb der Industriestaaten in Anlehnung an das im Kyoto-Protokoll verankerte Prinzip der Zusätzlichkeit (supplementarity) begrenzt. Dabei sollen – wie in anderen Sektoren auch – nur die im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie anerkannten Zertifikate aus JI und CDM genutzt werden, d. h. keine Zertifikate aus Nuklear- oder Senkenprojekten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333